

Udskriftsdato: 15. juni 2026 (Gældende)

Ikke kritik af afslag på aktindsigt i bl.a. ministerbetjeningsdokumenter. Spørgsmål om ekstrahering og meroffentlighed

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

Journalnummer: Sag nr. 15/01141

Ikke kritik af afslag på aktindsigt i bl.a. ministerbetjeningsdokumenter. Spørgsmål om ekstrahering og meroffentlighed

19-05-2015

Sag nr. 15/01141

Aktindsigt hos Skatteministeriet

Jeg har nu behandlet din sag.

Jeg er enig med Skatteministeriet i, at hovedparten af de dokumenter, som Skatteministeriet undtog efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 23, stk. 1, var omfattet af bestemmelsen. Jeg har dog gjort nogle bemærkninger om enkelte af dokumenterne, men har ikke fundet anledning til at henstille til Skatteministeriet at genoptage behandlingen af sagen.

Jeg er enig med Skatteministeriet i vurderingen af de dokumenter, som ministeriet undtog efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2.

Jeg er endvidere enig med Skatteministeriet i, at dokumenterne ikke indeholder ekstraheringspligtige oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1, og § 29, stk. 1.

Endelig har jeg ikke fundet grundlag for at kritisere Skatteministeriets meroffentlighedsvurdering.

Nedenfor kan du læse nærmere om baggrunden for min vurdering. Fra side 16 følger en sagsfremstilling.

Ombudsmandens udtalelse

1. Om sagen

Du anmodede den 12. januar 2015 Skatteministeriet om aktindsigt i relevante dokumenter om grundlaget for den danske opsigelse af den dansk-franske dobbeltbeskatningsoverenskomst. Du anførte i den forbindelse, at du særligt var interesseret i de provenuberegninger, som forelå på beslutningstidspunktet.

Skatteministeriet meddelte dig ved afgørelse af 24. februar 2015 afslag på aktindsigt med henvisning til § 23, stk. 1, nr. 1, og § 24, stk. 1, nr. 2, i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013).

Skatteministeriet fandt ikke grundlag for at udlevere dokumenter eller oplysninger til dig efter reglerne om ekstrahering i offentlighedslovens §§ 28 og 29, ligesom ministeriet ikke fandt grundlag for at meddele dig meraktindsigt.

Skatteministeriet henviste i afgørelsen bl.a. til lovforslag nr. L 26 af 11. oktober 2007 og lovforslag nr. L 13 af 28. november 2007 – begge forslag til lov om bemyndigelse til opsigelse af dobbeltbeskatningsoverenskomster mellem Danmark og henholdsvis Frankrig og Spanien. Førstnævnte lovforslag bortfaldt ved udskrivelse af folketingsvalg.

Jeg bemærker i den forbindelse, at nogle af de dokumenter, som Skatteministeriet har anset for omfattet af din aktindsigtsanmodning, indeholder oplysninger om opsigelsen af den dansk-spanske dobbeltbeskatningsoverenskomst. Det skyldes, at der blev fremsat et samlet lovforslag. På baggrund af ordlyden af din aktindsigtsanmodning har jeg dog alene koncentreret mig om de dele af dokumenterne, som vedrører opsigelsen af den dansk-franske dobbeltbeskatningsoverenskomst.

2. Skatteministeriets afgørelse

2.1. Dokumenter undtaget efter offentlighedslovens § 23

2.1.1. Skatteministeriet har som nævnt undtaget en række dokumenter efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1. Bestemmelsen lyder således:

”§ 23. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter. Som interne dokumenter anses

1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,

(...)”

I forarbejderne til offentlighedsloven (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) er der i bemærkningerne til bestemmelsen bl.a. anført følgende:

”Bestemmelsen i *nr. 1* indebærer – i sammenhæng med stk. 2 – at ethvert dokument, der udarbejdes af en myndighed, og som ikke afgives til udenforstående, har karakter af et internt dokument. Det er således ikke en betingelse for at undtage et dokument efter nr. 1, at dokumentet indeholder overvejelser af mere foreløbig karakter, eller at det tilsigter at tjene som grundlag for myndighedens interne beslutningsproces.

...

Med udtrykket 'afgives' sigtes til, at det pågældende dokument, uanset på hvilken måde det sker, er gjort *fysisk tilgængeligt* for en udenforstående – dvs. at dokumentet er gjort tilgængeligt på en sådan måde, at den udenforstående kan komme i egentlig fysisk besiddelse af dokumentet. Der vil være tale om afgivelse i lovens forstand, hvis dokumentet f.eks. udleveres til den udenforstående på et møde, hvis det sendes til den udenforstående, herunder som almindelig post, e-mail eller med telefax, eller hvis dokumentet lægges på myndighedens hjemmeside på internettet, således at det er muligt for udenforstående at udskrive, downloade eller kopiere det pågældende dokument.

...

Det følger af bestemmelsen, at dokumentet alene mister sin interne karakter, hvis de afgives til *udenforstående*. Herved forstås en privat fysisk eller juridisk person eller en myndighed, der ikke er en del af den myndighed, som har udarbejdet dokumentet. En udveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed vil således ikke fratage dokumentet dets interne karakter, jf. stk. 1, mens det vil være tilfældet, hvis der er tale om en anden selvstændig myndighed. ”

2.1.2. Ved min gennemgang af de dokumenter, som Skatteministeriet har undtaget efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, har jeg konstateret, at disse kan opdeles i fire kategorier: 1) e-mails udvekslet mellem medarbejdere i ministeriet, 2) forelæggelser for ministeren af beslutningsoplæg og udkast til lovforslag mv., 3) notater vedrørende spørgsmålet om opsigelse af dobbeltbeskatningsoverenskomsten og 4) udkast til besvarelse af et folketingsspørgsmål.

Jeg har endvidere konstateret, at en del af dokumenterne må siges at bestå af flere selvstændige dokumenter. Som eksempel kan nævnes dokument nr. 493 (journalnr. 2006-321-0017), som består af dels selve forelæggelsen for ministeren, dels to notater vedrørende spørgsmålet om opsigelse af dobbeltbeskatningsoverenskomsten. Et andet eksempel er dokument nr. 530 (samme sag), som består af dels en intern e-mail af 22. juni 2007, kl. 18:39, dels en vedhæftet fil (notat). Disse bagvedliggende dokumenter bærer ikke selvstændige dokumentnumre.

Jeg må forstå det sådan, at Skatteministeriet har opfattet hoveddokument og bagvedliggende (vedhæftede) dokument(er) som et og samme dokument ved vurderingen af aktindsigt efter offentlighedsloven.

Når der er tale om dokumenter, der består af et hoveddokument og et eller flere bagvedliggende dokumenter (som f.eks. en e-mail med vedhæftede filer), følger det imidlertid af offentlighedsloven, at myndighederne skal foretage en vurdering af, om der efter loven er tale om flere forskellige (selvstændige) dokumenter – uanset om myndighederne har journaliseret dokumenterne under samme dokumentnummer. Det er ikke i sig selv afgørende efter offentlighedsloven, hvordan f.eks. vedhæftede filer er journaliseret.

En myndighed kan således ikke med henvisning til en enkelt undtagelsesbestemmelse i offentlighedsloven afslå aktindsigt i (alle dele af) dokumenter, der i offentlighedslovens forstand består af flere dokumenter – medmindre alle dokumenter er omfattet af den pågældende undtagelsesbestemmelse.

Jeg er enig med Skatteministeriet i, at de nævnte e-mails og ministerforelæggelser er interne dokumenter omfattet af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

For så vidt angår de bagvedliggende (vedhæftede) dokumenter ses flere af disse – ved en sammenstilling med de vedhæftede dokumenter til de e-mails, der er undtaget efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2 (jf. pkt. 2.2 nedenfor) – at have været udvekslet med bl.a. Finansministeriet. Som eksempel herpå kan bl.a. nævnes den vedhæftede fil til ovennævnte dokument nr. 530, der ved e-mail af 22. juni 2007 kl. 12:41 blev sendt til Finansministeriet (dokument nr. 737).

Skatteministeriet har desuden undtaget flere notater vedrørende spørgsmålet om opsigelse af dobbeltbeskatningsoverenskomsten efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1. Størstedelen af disse notater har – når der foretages en sammenstilling med de vedhæftede dokumenter til de e-mails, der er undtaget efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2 (jf. pkt. 2.2 nedenfor) – også været udvekslet med bl.a.

Finansministeriet. Som eksempel kan nævnes dokument nr. 689, 692 og 700 (journalnr. 2006-321-0017), som er forskellige versioner af samme notat, der løbende ses at være udvekslet med Finansministeriet – første gang ved e-mail af 7. juni 2007 kl. 14:27 (dokument nr. 517 i samme sag).

Dokumenter, der har været udvekslet med andre myndigheder mv., kan ikke undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og jeg er for så vidt angår disse dokumenttyper derfor ikke enig i ministeriets henvisning til bestemmelsen.

Jeg bemærker dog, at samtlige de omhandlede udvekslede dokumenter tillige optræder som vedhæftede filer til en række af de e-mails, som Skatteministeriet har undtaget efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2. Der er derfor som udgangspunkt ikke adgang til aktindsigt heri, jf. også pkt. 2.2. nedenfor.

For så vidt angår dokument nr. 15 (journalnr. 2004-611-0056) og dokument nr. 2 (j.nr. 2007-611-0004) bemærker jeg, at der hertil er knyttet nogle dokumenter, der ikke kan anses som interne dokumenter. Det drejer sig om nogle avisartikler fra Landbrugsavisen af 16. marts 2007 og kopier fra en bog om skatteregler i Frankrig.

Jeg har gjort Skatteministeriet bekendt med min opfattelse, men har ikke fundet grundlag for at henstille til ministeriet at genoptage sagen på dette grundlag. Jeg har lagt vægt på, at de fleste af dokumenterne må anses for undtaget fra aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 24, og at avisartiklerne ikke drejer sig om opsigelsen af dobbeltbeskatningsoverenskomsten.

For så vidt angår kopierne fra bogen om de franske skatteregler, har jeg lagt vægt på, at det fremgår, at det, som du er særligt interesseret i, er oplysninger om provenuberegninger. Hvis du ønsker indsigt i kopierne fra bogen, må jeg henvise dig til at rette henvendelse til Skatteministeriet på ny.

2.2. Dokumenter undtaget efter offentlighedslovens § 24

2.2.1. Skatteministeriet har dernæst undtaget en større mængde dokumenter fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2. Af bestemmelsen fremgår følgende:

”§ 24. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter og oplysninger, der udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, mellem:

- 1) Et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder.
- 2) Forskellige ministerier.

Stk. 2. Oplysninger om sagens faktiske grundlag m.v. er efter reglerne i §§ 28 og 29 omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler uanset stk. 1. ”

Anvendelsesområdet for § 24 er nærmere beskrevet i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 – bemærkningerne til bestemmelsen:

”Til § 24

...

Bestemmelsen i stk. 1 har (...) i første række til *formål* at sikre en beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces, når dokumenter og oplysninger udveksles mellem forskellige myndigheder i forbindelse med ministerbetjening. Bestemmelsen skal ses i lyset af, at en minister har brug for at få kvalificeret fortrolig rådgivning og bistand fra embedsværket også i sager, hvor ekspertisen er fordelt på flere forvaltningsmyndigheder, og bestemmelsen skal medvirke til, at ministeren på hensigtsmæssig måde kan varetage sine funktioner som regeringspolitiker.

Formålet med bestemmelsen er endvidere at sikre en beskyttelse af de offentligt ansattes adgang til – inden for den politisk prægede ministerrådgivning – på en fri og formløs måde at foretage deres overvejelser og udføre det forberedende arbejde, uden det pres en eventuel senere offentliggørelse af rent foreløbige overvejelser kan udgøre. En sådan beskyttelse må antages at forbedre forudsætningerne for, at en minister kan få tilstrækkelig kvalificeret bistand, da de offentligt ansatte – på grund af den nævnte beskyttelse – formentlig i videre omfang vil overveje forskellige og alternative løsningsmuligheder i forhold til den enkelte problemstilling.

...

Det afgørende for, om et dokument eller en oplysning, der udveksles mellem f.eks. to ministerier i stk. 1's forstand sker i forbindelse med ministerbetjening, er, om udvekslingen sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at ministeren *har* eller *vil få* behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Det vil dog uden videre kunne lægges til grund, at ministeren har brug for rådgivning og bistand, såfremt udvekslingen af dokumenter mellem to forskellige forvaltningsmyndigheder sker i et tilfælde, hvor ministeren selv eller ministersekretariatet på ministerens vegne har bedt embedsværket f.eks. undersøge eller overveje et spørgsmål. I mange tilfælde vil der imidlertid ikke foreligge en konkret 'bestilling' fra ministeren, og ved vurderingen af, om der er konkret grund til at antage, at der vil opstå et behov for at yde ministeren bistand m.v., må der i stedet lægges vægt på, om ministeren i den konkrete sammenhæng erfaringsmæssigt får brug for embedsværkets bistand, eller om det i øvrigt ud fra sagens mere eller mindre politiske karakter må forventes, at ministeren får brug herfor.

Bestemmelsen i stk. 1 skal fortolkes og anvendes restriktivt, og i tilfælde, hvor der foreligger tvivl om, hvorvidt bestemmelsen finder anvendelse, skal der lægges vægt på, om *hensynet til den interne og politiske beslutningsproces* taler for, at de pågældende dokumenter eller oplysninger kan undtages fra retten til aktindsigt.

Bestemmelsen finder således anvendelse, hvor udvekslingen sker i forbindelse med det, der kan betegnes 'den politiske' ministerbetjening.

Som eksempler på opgaver, der vil være omfattet af bestemmelsen, kan bl.a. nævnes embedsværkets rådgivning af ministeren om mulige politiske problemer i en sag samt løsningen heraf, embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse af forhandlinger med f.eks. andre ministerier eller oppositionen, embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i en forespørgselsdebat eller et samråd i Folketinget, embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i et telefonisk eller 'fysisk' møde med andre ministre, embedsværkets udarbejdelse af lovforslag og besvarelse af folketingsspørgs-

mål samt embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse og iværksættelse af politiske initiativer som politikoplæg, reformprogrammer, handlingsplaner og idékataloger.

...

Omfattet af bestemmelsen er forskellige *typer af interne dokumenter (og oplysninger)*, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, herunder bl.a. udkast til 'talepapir' og 'beredskabstalepunkter', udkast til pressemeddelelser, materiale til brug for pressemøder m.v., udkast til bidrag til besvarelse af folketingsspørgsmål, notater, redegørelser, idékataloger, sagkyndige udtalelser og vurderinger, handlingsplaner m.v.

Retsvirkningen af, at et internt dokument eller en intern oplysning anses for omfattet af bestemmelsen i stk. 1, er, at dokumentet eller oplysningen *ikke* i forbindelse med afgivelsen til en anden forvaltningsmyndighed *mister sin interne karakter*. Dokumenter eller oplysninger, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, kan således ikke anses for afgivet til udenforstående. Ved udførelsen af opgaver i forbindelse med ministerbetjening kan f.eks. et ministeriums departement og en underordnet styrelse i princippet anses som en (funktionel) enhed.

...

Bestemmelsen i *stk. 2*, fastslår, at oplysninger om sagens faktiske grundlag m.v. efter reglerne i §§ 28 og 29 er omfattet af lovens almindelige regler uanset stk. 1. Dette indebærer, at relevante oplysninger om sagens faktiske grundlag og oplysninger om eksterne faglige vurderinger samt om interne faglige vurderinger i endelig form vil skulle ekstraheres – uddrages af dokumentet – efter de almindelige regler herom, jf. §§ 28 og 29, selv om disse oplysninger findes i et dokument omfattet af § 24, stk. 1. ”

Jeg kan endvidere henvise til betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 598 ff., og Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 425 ff.

2.2.2. Skatteministeriet har i sin afgørelse af 24. februar 2015 anført, at de omhandlede dokumenter er udvekslet mellem på den ene side Skatteministeriet og på den anden side Finansministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet og Udenrigsministeriet på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at en minister havde behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Jeg har ved min gennemgang af dokumenterne konstateret, at der er tale om et betydeligt antal e-mails, som er udvekslet mellem de nævnte ministerier. Der er til en stor del af disse e-mails vedhæftet en eller flere filer i form af notater mv. vedrørende spørgsmålet om opsigelse af dobbeltbeskatningsoverenskomsten.

Det er på baggrund af det ovenfor anførte – og efter en gennemgang af dokumenterne i sagen – min opfattelse, at de undtagne dokumenter klart fremstår som udarbejdet og udvekslet i forbindelse med ministerbetjening.

Jeg har lagt vægt på, at samtlige dokumenter vedrører spørgsmålet om opsigelse af den omhandlede dobbeltbeskatningsoverenskomst, herunder diverse baggrundsnotater til skatteministeren, notater til brug for møder i bl.a. Regeringens Økonomiudvalg, udkast til lovforslag mv.

Jeg henviser i den forbindelse til, at forarbejderne til offentlighedslovens § 24 – som eksempel på opgaver, der vil være omfattet af bestemmelsen – bl.a. nævner embedsværkets rådgivning af ministeren om mulige politiske problemer i en sag samt løsningen heraf, embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i et telefonisk eller fysisk møde med andre ministre samt embedsværkets udarbejdelse af lovforslag.

Jeg kan derfor ikke kritisere, at Skatteministeriet har anset dokumenterne for omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2.

2.3. Ekstrahering – offentlighedslovens § 28

2.3.1. Offentlighedslovens § 28 lyder således:

”§ 28. Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-4, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen. Det samme gælder oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3.

Stk. 2. Stk. 1 gælder ikke, i det omfang

- 1) det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug,
- 2) de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller
- 3) oplysningerne er offentligt tilgængelige.”

Pligten til at ekstrahere oplysninger om en sags faktiske grundlag er nærmere beskrevet i forarbejderne til offentlighedsloven. Følgende fremgår bl.a. af lovforslagets bemærkninger til § 28 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013):

”Bestemmelsen i *stk. 1*, der fastsætter den såkaldte ’ekstraheringspligt’, viderefører med visse redaktionelle og sproglige ændringer den gældende lovs § 11, stk. 1. Der henvises herom til pkt. 4.1.1.15, jf. pkt. 3.4.2.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Det afgørende for, om en oplysning skal ekstraheres efter bestemmelsen i *stk. 1, 1. pkt.*, er – i lighed med, hvad der følger af gældende ret – om der er tale om egentlige faktuelle oplysninger eller andre oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag.

Udtrykket *oplysninger om en sags faktiske grundlag* i *stk. 1, 1. pkt.*, omfatter på den baggrund ’egentlige faktuelle oplysninger’, som f.eks. oplysninger i et internt dokument om, at der på en motorvejsstrækning passerer 20.000 biler dagligt eller en oplysning – der bygger på undersøgelser og analyser – om, at der på samme motorvejsstrækning tidligere passerede mellem 20.000 og 50.000 biler dagligt, samt andre oplysninger, der medvirker til at skabe klarhed om sagen, herunder oplysninger om de metoder og forudsætninger, som en forvaltningsmyndighed har anvendt ved fastlæggelsen af de ’egentlige faktuelle oplysninger’.

Ekstraheringspligten efter stk. 1, 1. pkt., omfatter ikke interne og eksterne faglige vurderinger samt politiske og strategiske udtalelser, ligesom ekstraheringspligten ikke omfatter tilkendegivelser af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse eller oplysninger, der isoleret set gengiver generelle objektive kendsgerninger, der ikke direkte vedrører sagen, f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret.

Det er en betingelse for, at ekstraheringspligten indtræder, at oplysningerne *'er relevante for sagen'*. Dette indebærer, at det ikke blot vil være de *oplysninger om sagens faktiske omstændigheder, som en myndighed har lagt til grund for sin beslutning i en sag, der skal ekstraheres*, men at også faktiske oplysninger, der er indgået i sagen, og som taler imod myndighedens beslutning, skal ekstraheres.

Derimod skal *irrelevante* oplysninger ikke ekstraheres. Irrelevansen kan f.eks. skyldes, at oplysningerne er indgået i sagen ved en fejl (oprindelig irrelevans), eller at sagens udvikling indebærer, at oplysningerne er irrelevant, fordi de er blevet erstattet med bedre og opdaterede oplysninger (efterfølgende irrelevans).

Kravet om, at oplysningen skal være relevant for sagen, indebærer i øvrigt, at oplysninger om sagens faktiske grundlag, der som sådan er relevante, men som fra en overordnet betragtning er af uvæsentlig betydning for sagen (de kan siges at være ligegyldige), ikke skal ekstraheres. Der gælder således en *bagatelgrænse* for de oplysninger, der skal ekstraheres. ”

Som det fremgår, tilsigtes der med bestemmelsen i § 28 – med visse sproglige og redaktionelle ændringer – en videreførsel af bestemmelsen i den tidligere offentlighedslovs § 11, stk. 1.

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 556 ff., fremgår bl.a. følgende om denne bestemmelse:

”5.2.3. Nærmere om udtrykket ’faktiske omstændigheder’

Ekstraheringspligten efter § 11, stk. 1, gælder – i lighed med notatpligten efter lovens § 6, stk. 1, – for oplysninger om faktiske omstændigheder. I bemærkningerne til bestemmelsen i § 11, stk. 1, anføres blot følgende om dette udtryk, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 225:

’Ekstraheringspligten omfatter ikke blot oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, som myndighederne har været forpligtet til at gøre notat om efter lovforslagets § 6, men også oplysninger, som myndighederne har tilført sagen fra sine interne arbejdsdokumenter i andre sager eller fra registre og lignende.’

Med hensyn til det nærmere indhold af udtrykket ’faktiske omstændigheder’ kan der på denne baggrund henvises til følgende beskrivelse i bemærkningerne til § 6, stk. 1, om notatpligt, Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 217:

’Efter den gældende lov omfatter notatpligten ’faktiske oplysninger’. Efter forslaget omfatter notatpligten ’oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder’. Ændringen betyder, at notatpligtens udstrækning ikke i første række er afhængig af, om en oplysning efter sit indhold må karakteriseres som faktisk eller ej, men i højere grad beror på, hvilken funktion oplysningen har i myndighedens sagsbehandling. Afgørende for, om en oplysning skal noteres ned, er, om oplysningen er af en sådan karakter, at den

bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder. Notatpligten vil således også kunne omfatte oplysninger, der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, for så vidt vurderingen er af betydning for den administrative bevisoptagelse. Tilkendegivelse af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse vil derimod ikke, lige så lidt som efter den gældende lov, være omfattet af notatpligten. Det samme gælder oplysninger, der isoleret set gengiver objektive kendsgerninger som f.eks. indholdet af gældende ret. ’

Spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om en oplysning om faktiske omstændigheder, beror således ikke alene på oplysningens indhold, men også på oplysningens funktion i den konkrete sag. Oplysninger, som indeholder en mere subjektivt præget stillingtagen, vil dermed kunne være omfattet af ekstraheringspligten i § 11, hvis oplysningerne bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt har til formål at skabe klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder.

Om den nærmere udstrækning af ekstraheringspligten kan der i øvrigt henvises til kapitel 13, pkt. 3.2 ovenfor, hvor der er givet en nærmere beskrivelse af, hvad der skal forstås ved udtrykket ’faktiske omstændigheder’ i forhold til notatpligten. I overensstemmelse med det, som er anført det nævnte sted, bemærkes dog, at ekstraheringspligten i første række vil omfatte ’egentlige faktuelle’ oplysninger, dvs. oplysninger om gjorte iagttagelser, resultatet af foretagne målinger og andre undersøgelser, fastslåede oplysninger om økonomiske forhold, f.eks. størrelsen af skattepligtig indkomst og lignende samt modtagelse af oplysninger vedrørende et bestemt hændelsesforløb.

...

Derimod vil ’interne vurderinger’ – dvs. udtalelser eller vurderinger, der foretages af myndighedens eget personale mv. – ikke være omfattet af ekstraheringspligten, jf. bl.a. FOB 2004, side 98. I overensstemmelse hermed har ombudsmanden i FOB 1995, side 305 udtalt, at ’[d]e beregninger der foretages i et ministeriums departement eller generaldirektorat på baggrund af allerede foreliggende og offentligt tilgængeligt materiale, og uden at ministeriet ved besigtigelser mv. tilfører nye iagttagelser, vil efter min opfattelse være undtaget fra aktindsigt [...]. Jeg mener ikke at pligten til ekstrahering kan udstrækkes til disse ’skrivebordsberegninger’. ”

2.3.2. Skatteministeriet har i sin afgørelse af 24. februar 2015 anført, at de undtagne dokumenter ikke indeholder relevante oplysninger om faktiske omstændigheder eller oplysninger om eksterne faglige vurderinger, der ikke også fremgår af provenubemærkningerne i de to fremsatte lovforslag.

Jeg har forstået det sådan, at der efter Skatteministeriets opfattelse findes oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1, i (nogle af) de undtagne dokumenter, men at disse oplysninger tillige fremgår af provenubemærkningerne i de to fremsatte lovforslag og derfor er offentligt tilgængelige. Der er således ikke pligt til at udlevere oplysningerne, jf. offentlighedslovens –§ 28, stk. 2, nr. 3.

Jeg er efter min gennemgang af dokumenterne i alt væsentlig enig med Skatteministeriet i, at dokumenterne ikke indeholder oplysninger omfattet af bestemmelsen i § 28, stk. 1, som ikke i øvrigt også fremgår af bemærkningerne til de offentliggjorte lovforslag. Jeg har derfor ikke grundlag for at kritisere ministeriets vurdering på dette punkt.

2.4. Ekstrahering – offentlighedslovens § 29

2.4.1. Offentlighedslovens § 29 og § 42, stk. 9, lyder således:

”§ 29. Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, i det omfang oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan el.lign. Det gælder dog ikke oplysninger om interne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning eller rådgivning af formandskabet for KL og for Danske Regioner.

Stk. 2. § 28, stk. 2, finder tilsvarende anvendelse. ”

”§ 42.

...

Stk. 9. Adgangen til aktindsigt efter § 21, stk. 4, gælder ikke for ledelseskontrakter, der er udfærdiget før lovens ikrafttræden. Adgangen til aktindsigt efter § 29 gælder ikke for dokumenter, der er udfærdiget før lovens ikrafttræden. ”

Af forarbejderne til bestemmelsen i § 29 fremgår bl.a. følgende (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013):

”Det er en betingelse for at få aktindsigt i en intern faglig vurdering, at den foreligger i *endelig form*, hvilket beror på, at hensynet til den interne beslutningsproces i almindelighed vil tale imod, at der meddeles aktindsigt i foreløbige interne faglige vurderinger.

En intern faglig vurdering vil foreligge i endelig form, hvis myndigheden har anvendt den i forbindelse med myndighedens beslutning i en sag, eller hvis vurderingen har en sådan form, at den er klar til (endelig) udsendelse eller offentliggørelse. Det vil herudover i almindelighed kunne lægges til grund, at en intern faglig vurdering foreligger i endelig form, hvis den er blevet (endeligt) godkendt af den øverst fagligt ansvarlige person for det pågældende område inden for vedkommende forvaltningsmyndighed, eller hvis det i øvrigt fremgår, at den faglige vurdering faktisk er tillagt betydning.

...

Bestemmelsen i *stk. 1, 2. pkt., 1. led*, fastslår, at der ikke er ret til aktindsigt i interne faglige vurderinger, som er indeholdt i dokumenter, der er udarbejdet til brug for *ministerrådgivning*. Bestemmelsen indebærer således, at der i sådanne tilfælde ikke skal meddeles aktindsigt i interne faglige vurderinger, selv om de pågældende vurderinger foreligger i endelig form og indgår i en sag om et offentliggjort politisk initiativ.

Baggrunden for bestemmelsen er, at en efterfølgende adgang til aktindsigt i den faglige rådgivning, der er indeholdt i et ministerrådgivningsdokument, i sig selv må antages at kunne begrænse ministerens politiske ’råderum’, ligesom efterfølgende offentlighed om indholdet af ministerrådgivningsdokumenter vil begrænse embedsværkets frihed i forhold til den faglige rådgivning, hvilket vil kunne føre til en forringelse af den faglige rådgivning, som ministeren modtager fra embedsværket. Der er således et helt særligt behov for fortrolighed i forbindelse med den direkte ministerrådgivning.

Formålet med bestemmelsen i stk. 1, 2. pkt., 1. led, er på den baggrund at opretholde den *fulde fortrolighed* om overvejelserne i den inderste politiske beslutningsproces og den inderste regeringsproces, ligesom bestemmelsen skal sikre kvaliteten i den rådgivning, som embedsværket yder regeringen og dens ministre.

Det afgørende for, om et dokument er omfattet af bestemmelsen i stk. 1, 2. pkt., 1. led, er, om dokumentet er *udarbejdet* med henblik på, at skulle tjene som grundlag for den *direkte ministerrådgivning*. Et sådant dokument kan tage sigte på at rådgive en enkelt eller flere forskellige ministre, og således vil bl.a. dokumenter, der udarbejdes til Regeringens Økonomiske Udvalg, Regeringens Koordinations Udvalg eller Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg, være omfattet af bestemmelsen. Det vil sige, at der i dokumenter, der udarbejdes til brug for møder mellem ministre, ikke vil skulle foretages ekstrahering af interne faglige vurderinger i endelig form for så vidt der er tale om, at vurderingerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag mv.

I tilfælde, hvor der foreligger tvivl om, hvorvidt bestemmelsen finder anvendelse, skal der lægges vægt på, om hensynet til den inderste politiske beslutningsproces eller den inderste regeringsproces taler for, at der i forhold til dokumentet opretholdes den fulde fortrolighed. ”

2.4.2. Det fremgår af Skatteministeriets afgørelse af 24. februar 2015, at der efter ministeriets opfattelse ikke er pligt til ekstrahering i medfør af offentlighedslovens § 29, stk. 1, idet samtlige de undtagne dokumenter er udarbejdet til brug for ministerrådgivning.

Jeg er enig med ministeriet i, at der ikke var pligt til at foretage ekstrahering efter bestemmelsen i § 29, stk. 1, allerede fordi dokumenterne var udfærdiget før ikrafttrædelsen af den gældende offentlighedslov den 1. januar 2014, jf. offentlighedslovens § 42, stk. 9.

Efter min gennemgang af de undtagne dokumenter er jeg i øvrigt enig med Skatteministeriet i, at dokumenterne ikke indeholder oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 29, stk. 1.

Jeg har i den forbindelse lagt vægt på, at langt de fleste dokumenter må anses for at være udarbejdet til brug for ministerrådgivning, herunder f.eks. til møder i Regeringens Økonomiudvalg.

De resterende dokumenter indeholder efter min opfattelse ikke oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt. Jeg henviser bl.a. til, at interne faglige vurderinger alene er omfattet af offentlighedslovens § 29, stk. 1, nr. 1, hvis de foreligger i endelig form. Jeg henviser endvidere til, at det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at forslag, anbefalinger eller andre synspunkter om, hvilken løsning, der bør vælges f.eks. i en lovgivningssag, ikke er omfattet af § 29, stk. 1, 1. pkt.

2.5. Meroffentlighed

Offentlighedslovens § 14, stk. 1, om meroffentlighedsprincippet lyder således:

”§ 14. Det skal i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt overvejes, om der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Der kan gives aktindsigt i videre omfang, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i lov om behandling af personoplysninger. ”

Det fremgår af Skatteministeriets afgørelse af 24. februar 2015, at ministeriet har overvejet spørgsmålet om meroffentlighed.

Ministeriet fandt ud fra en afvejning af på den ene side hensynet til din berettigede interesse i at modtage aktindsigt i videre omfang og på den anden side det hensyn til den interne beslutningsproces, der ligger bag undtagelsesbestemmelserne i §§ 23 og 24, ikke grundlag for at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet. I denne afvejning blev det bl.a. taget i betragtning, at de endelige provenuberegninger fremgår af de fremsatte lovforslag.

Jeg har efter min gennemgang af de undtagne dokumenter ikke fundet grundlag for at kritisere Skatteministeriets meroffentlighedsvurdering.

Jeg foretager mig ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

Kopi til:

Skatteministeriet

Sagsfremstilling

Du bad ved e-mail af 11. januar 2015 Skatteministeriet om aktindsigt på følgende måde:

”Jeg vedhæfter korrespondance med tidligere skatteminister Kr. Jensen.

På denne baggrund skal jeg bede om aktindsigt i relevante dokumenter, der dannede grundlag for den ensidige danske opsigelse af den dansk-franske dobbeltbeskatningsoverenskomst for nogle år siden. Jeg fokuserer især på de provenuberegninger, både positive og negative for DK, som forelå på beslutningstidspunktet.”

Skatteministeriet meddelte dig ved afgørelse af 24. februar 2015 afslag på aktindsigt. Af afgørelsen fremgik følgende:

”Du har bedt om aktindsigt i relevante dokumenter, der dannede grundlag for den danske opsigelse af den dansk-franske dobbeltbeskatningsoverenskomst. Du skriver, at du især fokuserer på de provenubemærkninger, både positive og negative for Danmark, som forelå på beslutningstidspunktet.

Indledningsvist skal der henvises til de provenubemærkninger, der fremgår af det fremsatte lovforslag L 26 (2007/08 – 1. samling) og L 13 (2007/2008 – 2. samling). De to lovforslag kan findes på Folketingets hjemmeside på følgende adresser:

...

Provenubemærkningerne er suppleret i besvarelsen af spørgsmål 2 på L 13. Svaret kan findes på:

...

Skatteministeriet har identificeret en række dokumenter, som er omfattet af din anmodning, jf. vedlagte aktliste.

Skatteministeriet kan ikke imødekomme din anmodning, jf. begrundelsen nedenfor. Efter offentlighedslovens § 7 kan enhver med de i §§ 19-35 nævnte undtagelser forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

Journalnummer 2004-611-0056

Aktnummer	Begrundelse
14 og 15	<p>Akterne er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, om interne dokumenter. Der er tale om dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående.</p> <p>Hvis der i et internt dokument findes oplysninger om en sags faktiske grundlag eller om eksterne faglige vurderinger, der er relevante for sagen, skal der dog gives aktindsigt i sådanne oplysninger, jf. offentlighedslovens § 28. Der indgår imidlertid ikke sådanne ekstraheringspligtige oplysninger, der ikke også fremgår af provenubemærkningerne i lovforslagene.</p>

Der er ikke ekstraheringspligt i den interne faglige vurdering, idet der er tale om ministerrådgivning, jf. offentlighedslovens § 29, stk. 1, 2. pkt.

Det skal efter offentlighedslovens § 14, stk. 1, overvejes, om der kan gives aktindsigt i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Skatteministeriet har ud fra en afvejning af på den ene side hensynet til din berettigede interesse i at modtage aktindsigt i videre omfang og på den anden side det hensyn til den interne beslutningsproces, der ligger bag undtagelsesbestemmelserne i § 23 fundet, at der ikke er grundlag for at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet. I denne afvejning er det bl.a. taget i betragtning, at de endelige provenuberegninger fremgår af de fremsatte lovforslag.

Journalnummer 2006-321-0017

Aktnummer	Begrundelse
465, 470, 471, 473, 474, 475, 482, 483, 485, 501, 517, 518, 520, 521, 527, 737, 739, 742, 748, 749, 750 og 751	<p>Akterne er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, om korrespondance med et andet ministerium med henblik på ministerrådgivning, da alle akter er udvekslet med hhv. Finansministeriet eller Økonomi- og Erhvervsministeriet på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at en minister havde behov for embedsværkets rådgivning og bistand.</p> <p>Hvis der i dokumenter omfattet af § 24, stk. 1, findes oplysninger om en sags faktiske grundlag eller om eksterne faglige vurderinger, der er relevante for sagen, skal</p>

	<p>der dog gives aktindsigt i sådanne oplysninger, jf. offentlighedslovens § 28. Der indgår imidlertid ikke sådanne ekstraheringspligtige oplysninger, der ikke også fremgår af provenubemærkningerne i lovforslagene.</p> <p>Der er ikke ekstraheringspligt i den interne faglige vurdering, idet der er tale om ministerrådgivning, jf. offentlighedslovens § 29, stk. 1, 2. pkt.</p> <p>Det skal efter offentlighedslovens § 14, stk. 1, overvejes, om der kan gives aktindsigt i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Skatteministeriet har ud fra en afvejning af på den ene side hensynet til din berettigede interesse i at modtage aktindsigt i videre omfang og på den anden side det hensyn til den interne og politiske beslutningsproces, der ligger bag undtagelsesbestemmelserne i § 24 fundet, at der ikke er grundlag for at give aktindsigt efter mer-offentlighedsprincippet. I denne afvejning er det bl.a. taget i betragtning, at de endelige provenuberegninger fremgår af de fremsatte lovforslag.</p>
<p>493, 505, 522, 530, 689, 692, 700, 714, 729, 740 og 753</p>	<p>Akterne er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, om interne dokumenter. Der er tale om dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående.</p> <p>Hvis der i et internt dokument findes oplysninger om en sags faktiske grundlag eller om eksterne faglige vurderinger, der er relevante for sagen, skal der dog gives aktindsigt i sådanne oplysninger,</p>

jf. offentlighedslovens § 28. Der indgår imidlertid ikke sådanne ekstraheringspligtige oplysninger, der ikke også fremgår af provenubemærkningerne i lovforslagene.

Der er ikke ekstraheringspligt i den interne faglige vurdering, idet der er tale om ministerrådgivning, jf. offentlighedslovens § 29, stk. 1, 2. pkt.

Det skal efter offentlighedslovens § 14, stk. 1, overvejes, om der kan gives aktindsigt i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Skatteministeriet har ud fra en afvejning af på den ene side hensynet til din berettigede interesse i at modtage aktindsigt i videre omfang og på den anden side det hensyn til den interne beslutningsproces, der ligger bag undtagelsesbestemmelserne i § 23 fundet, at der ikke er grundlag for at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet. I denne afvejning er det bl.a. taget i betragtning, at de endelige provenuberegninger fremgår af de fremsatte lovforslag.

Journalnummer 2007-611-0004

Aktnummer	Begrundelse
2, 3, 4 og 5	<p>Alle fire akter er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, om interne dokumenter. Der er tale om dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående.</p> <p>Hvis der i et internt dokument findes oplysninger om en sags faktiske grundlag eller om eksterne</p>

	<p>faglige vurderinger, der er relevante for sagen, skal der dog gives aktindsigt i sådanne oplysninger, jf. offentlighedslovens § 28. Der indgår imidlertid ikke sådanne ekstraheringspligtige oplysninger, der ikke også fremgår af provenubemærkningerne i lovforslagene.</p> <p>Der er ikke ekstraheringspligt i den interne faglige vurdering, idet der er tale om ministerrådgivning, jf. offentlighedslovens § 29, stk. 1, 2. pkt.</p> <p>Det skal efter offentlighedslovens § 14, stk. 1, overvejes, om der kan gives aktindsigt i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Skatteministeriet har ud fra en afvejning af på den ene side hensynet til din berettigede interesse i at modtage aktindsigt i videre omfang og på den anden side det hensyn til den interne beslutningsproces, der ligger bag undtagelsesbestemmelserne i § 23 fundet, at der ikke er grundlag for at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet. I denne afvejning er det bl.a. taget i betragtning, at de endelige provenuberegninger fremgår af de fremsatte lovforslag.</p>
66	Akten indeholder besvarelsen af spørgsmål 2 på L 13, 2007/08 (2. samling). Der henvises til linket til Folketingets hjemmeside ovenfor.
125, 128 og 130	Akterne er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, om korrespondance med et andet ministerium med henblik på ministerrådgivning da alle akter er udvekslet med Udenrigsministeriet på et tidpunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at en minis-

ter havde behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Hvis der i et internt dokument findes oplysninger om en sags faktiske grundlag eller om eksterne faglige vurderinger, der er relevante for sagen, skal der dog gives aktindsigt i sådanne oplysninger, jf. offentlighedslovens § 28. Der indgår imidlertid ikke sådanne ekstraheringspligtige oplysninger, der ikke også fremgår af provenubemærkningerne i lovforslagene.

Der er ikke ekstraheringspligt i den interne faglige vurdering, idet der er tale om ministerrådgivning, jf. offentlighedslovens § 29, stk. 1, 2. pkt.

Det skal efter offentlighedslovens § 14, stk. 1, overvejes, om der kan gives aktindsigt i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Skatteministeriet har ud fra en afvejning af på den ene side hensynet til din berettigede interesse i at modtage aktindsigt i videre omfang og på den anden side det hensyn til den interne og politiske beslutningsproces, der ligger bag undtagelsesbestemmelserne i § 24 fundet, at der ikke er grundlag for at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet. I denne afvejning er det bl.a. taget i betragtning, at provenuberegningerne fremgår af de fremsatte lovforslag.

Denne afgørelse kan ikke påklages til anden administrativ myndighed. ”

Du klagede ved e-mail af 6. marts 2015 til mig over Skatteministeriets afgørelse. Du anførte bl.a., at du fandt det ganske urimeligt, at du ikke kunne få aktindsigt i overvejelserne bag opsigelsen af dobbeltbeskatningsoverenskomsten.

På baggrund af din klage bad jeg ved brev af 12. marts 2015 Skatteministeriet om en udtalelse om sagen.

Jeg modtog den 17. marts 2015 en udtalelse fra Skatteministeriet. Ministeriet anførte bl.a. følgende i udtalelsen:

”Skatteministeriet modtog den 12. januar 2015 anmodningen fra A om aktindsigt i sagen om den ensidige danske opsigelse af den dansk-franske dobbeltbeskatningsoverenskomst. Det fremgik af anmodningen, at A især fokuserer på de provenuberegninger, både positive og negative for Danmark, som forelå på beslutningstidspunktet.

Skatteministeriet har derfor i sagsbehandlingen fokuseret på dokumenter, der indeholder provenuberegninger.

...

Det er Skatteministeriets opfattelse, at der ikke er adgang til aktindsigt, jf. begrundelserne, der er gengivet i afgørelsen. ”

Ved brev af 20. marts 2015 sendte jeg dig en kopi af Skatteministeriets udtalelse, så du kunne få lejlighed til at komme med bemærkninger hertil.

Du kom i e-mail af 30. marts 2015 med følgende bemærkninger:

”Tak for kopi af Skatteministeriets skrivelse af 17.03.15. Jeg forstår ikke, at jeg ikke må se, hvad der foregik omkring den omhandlede ensidige danske opsigelse.

De vedhæftede bilag om provenuberegninger kan jeg ikke engang åbne på min computer.

Jeg tror, man prøver at beskytte Kr. Jensens fejlpositioner.

Ellers ingen kommentarer herfra. ”

Ved brev af 7. april 2015 orienterede jeg dig om, at jeg nu ville gå i gang med at behandle sagen på baggrund af de oplysninger, som jeg havde fået fra dig og Skatteministeriet.